NOTE SUR L'ORIGINE

DES

CONSULATS FRANÇAIS

ET ESPAGNOLS,

ET

SUR LES DROITS, PRIVILÉGES, PRÉROGATIVES ET IMMUNITÉS

ACCORDÉS RÉCIPROQUEMENT EN FRANCE ET EN ESPAGNE

AUX AGENTS CONSULAIRES DES DEUX PAYS ;

PAR

FERD. DE LESSEPS.

EXTRAIT DU *JOURNAL DES ÉCONOMISTES.*



PARIS.

Au bureau du Journal des Economistes.

CHEZ GUILLAUMIN, ÉDITEUR.

GALERIE DE LA BOURSE, 5, PANORAMAS.

—

1842

NOTE SUR L'ORIGINE

DES

CONSULATS FRANÇAIS ET ESPAGNOLS,

ET

SUR LES DROITS, PRIVILÉGES, PRÉROGATIVES ET IMMUNITÉS

ACCORDÉS RÉCIPROQUEMENT EN FRANCE ET EN ESPAGNE AUX AGENTS CONSULAIRES DES DEUX PAYS.

Les Marseillais et les Catalans furent les premiers peuples commerçants de l'Europe qui, après avoir établi parmi eux des consuls[1], qui ne furent d'abord que les syndics des principales corporations marchandes[2], et qui furent ensuite juges du commerce local, sentirent la nécessité d'étendre l'influence de cette institution sur l'étranger. Les *consuls d'outre-mer* furent dès lors chargés de veiller au maintien des priviléges de leur nation, de juger et de terminer les contestations entre négociants. Leurs fonctions étaient considérées comme très-importantes ; elles étaient confiées à des hommes appartenant aux premières familles du pays[3].

[1] Ce mot dérive du latin *consulendo* ou *consulo :* lorsque cette qualification ne servit plus à distinguer le premier magistrat de Rome, elle fut appliquée par le gouvernement de Marseille aux agents chargés de résider dans les ports du Levant et de Barbarie pour protéger la personne et le commerce de leurs concitoyens. (Comte de Gardens, *Traité de diplomatie*, tome 1, page 316.)

[2] Dans la France méridionale, il y avait au moyen âge des consuls de toute espèce. Les lettres du roi Jean, de l'an 1351, parlent des consuls des tailleurs de Montpellier. Dans cette ville il y avait même un consul des marchands de balais.

[3] Extrait du statut de Marseille de 1253 à 1255.

« Ex libro primo, cap. XVII, de consulibus extra Massiliam constituendis.

« Constituimus ut amodo quandocumque aliqui consules fient vel constituentur in viagiis Suriæ (Syrie), aut Alexandriæ vel Bogiæ (Bongie), vel alicubi « extra Massiliam, quod illi eligantur a rectore (recteur, premier magistrat de « la ville, podestat) communis Massiliæ, et creentur et constituantur similiter « semper tales quod illi consules sint de melioribus facundia et discretione et « probitate et honestate, ad honorem et utilitatem communis Massiliæ, ex illis « qui tunc temporis ad dictas partes transfretarint. »

Comme la charge de consul dans le Levant était souvent très-périlleuse, il est à présumer que l'on ne trouvait pas toujours facilement des sujets pour la rem-

C'est pendant les croisades que l'on vit accorder par les princes français aux villes et aux nations maritimes qui les aidaient, principalement aux Marseillais et aux Catalans, la faculté de former dans les ports conquis des corporations de marchands, régies par des consuls de leur nation [1].

Les premiers priviléges obtenus en Syrie par les Marseillais datent de **1117** à **1136**.

Le marquis de Montferrat étant seigneur de Tyr, permit, en **1187**, aux marchands marseillais dans cette ville, d'avoir un consul pour maintenir la justice. (*Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe*, par Depping.)

Trois ans après, Guy de Lusignan permit aux Marseillais par lettres-patentes, d'avoir à Acre des consuls ou *vicomtes* qui devaient prêter serment entre les mains du roi de Jérusalem, et avoir la juridiction sur tous les procès civils et criminels, le meurtre et la trahison exceptés.

Quoique vers cette époque Marseille n'eût point encore chez elle de consuls étrangers, ses propres magistrats protégeaient particulièrement les commerçants des autres pays.

Dans ses statuts municipaux (*statuta civitatis Massiliæ*), rédigés en **1228**, **1253** et **1255** [2], Marseille établit en principe que

plir, car le statut ajoute plus loin : « Verum si ipse qui electus fuerit consul a « majori parte hominum Massiliæ recusaret vel nollet recipere consulatum, puniatur in X libris reg. coron. nisi justo impedimento excusaretur. »

Les républiques commerçantes italiennes honoraient également l'institution des consulats d'outre-mer; elles choisirent souvent leurs consuls au Levant parmi des familles telles que les Morosini, les Justiniani, les Dandolo, les Doria. (*Commerce entre le Levant et l'Europe*, par Depping.)

[1] On fait généralement remonter l'institution des consulats à l'étranger à l'époque des croisades. Cependant, dans le port de Canfou, en Chine, vers le neuvième siècle, un mahométan était institué juge entre ceux de sa religion par l'empereur de la Chine. Tous les mahométans qui abordaient à Canfou étaient jugés par lui dans leurs différends selon la loi musulmane. Les marchands arabes avaient donc en Chine un consul de leur nation, ou du moins de leur religion. (Ce fait est consigné dans la relation de deux voyageurs arabes, parmi les anciennes relations des Indes et de la Chine; Paris, 1718.)

[2] On a peu de détails sur la rédaction de ce curieux document. Il constate dans plusieurs chapitres qu'il avait déjà existé à Marseille un statut ancien (*statutum vetus*), dont il rappelle et confirme les dispositions. Sa rédaction n'est donc qu'une révision des lois antérieures dont les copies n'auront pas été conservées, ou si elles l'ont été pendant quelque temps, elles ont pu disparaître lors du pillage de Marseille par le roi d'Aragon. (Pardessus, *Lois maritimes*, extrait des pages 237 et 238, tome IV.)

lors même que l'on est en guerre contre une ville ou un Etat, il faut respecter les propriétés particulières des sujets de cette ville ou de cet État. Principe qui honore la cité où il a été proclamé[1]. Avignon avait aussi déclaré inviolables, à l'imitation de Marseille, les propriétés des étrangers, tant en paix qu'en guerre.

En 1148, la ville de Narbonne jouissait, à Tortose, en Espagne, d'un établissement commercial, et de la faculté d'avoir un consul. Elle avait obtenu, en 1166, à Gênes, et en 1174 à Pise, de semblables priviléges. (Pardessus, *Introduction aux lois maritimes*.)

Un voyageur du quatorzième siècle trouva à Alexandrie un consul français qui avait pour mission de protéger les étrangers dont la nation n'entretenait pas de consul. (Fuscobuldi, extrait cité dans l'*Introduction aux lois maritimes* de Pardessus.) Cet honorable privilége de protéger tous les étrangers qui n'ont pas de consul, a été consacré par les traités appelés *Capitulations*, conclus entre la France et la Porte Ottomane, dès le règne de François Ier; traités qui accordent en outre aux consuls de France la protection du culte catholique.

Jacques Cœur profita de sa position auprès de Charles VII pour donner une sorte de caractère officiel aux relations qu'il avait depuis longtemps en Égypte, et le soudan, flatté de recevoir ses présents, écrivit, en 1447, une lettre au roi, par laquelle il promit sa protection aux commerçants français, en autorisant l'envoi d'un consul, qu'il s'engageait à traiter sur le pied de ceux des nations les plus favorisées. (*Extrait des Mémoires de Matthieu de Coussi*, cité par M. Pardessus.)

Barcelone, voisine et émule de Marseille, entra après elle d'une manière remarquable dans le commerce européen. Successivement délivrée du joug des Sarrasins, dès la fin du neuvième siècle, par le secours de la France, elle commença, sous Raimond Béranger, à la fin du onzième siècle, une ère de prospérité. Son commerce maritime avait alors acquis assez d'importance pour exciter les encouragements du souverain, qui eut la sagesse de garantir toute protection et secours à tous les navires étrangers, même à ceux des Sarrasins. Le treizième

[1] Il est vrai que la loi avoue que c'est à cause du profit que l'on retire des relations avec les étrangers. Cependant, il faut encore louer les Marseillais du moyen âge d'avoir compris que la justice est de bonne politique. (*Commerce entre le Levant et l'Europe*, par Depping.)

siècle est l'époque où l'on voit le commerce des Catalans prendre ses plus grands développements. Leurs relations avec la France étaient fort importantes : ils fréquentaient les foires de Champagne, et ils y avaient un consul. (Pardessus, *Collection des lois maritimes*, tomes I et II. Introductions.)

Ainsi la capitale de la Catalogne, qui a doté la législation maritime et commerciale du célèbre *Consulat de la mer* [1], n'attachait pas moins d'importance que Marseille à l'institution des consulats à l'étranger.

Le roi d'Aragon Jacques Ier accorda, en 1266, aux magistrats municipaux de Barcelone la faculté d'élire et d'envoyer tous les ans des consuls en Egypte et en Syrie. Vers la fin du quatorzième siècle, les Catalans firent un règlement pour le consulat d'Alexandrie : le consul devait être nommé pour trois ans; s'il était homme de bien et s'il avait l'assentiment des marchands, il pouvait être réélu. Il lui était défendu de tenir une taverne, de débiter du vin, de louer à des étrangers les boutiques de *la fonde*, qui devaient être réservées pour les Catalans, enfin d'y admettre des juifs et des femmes de mauvaise vie. Il devait être présent toute la journée à la douane, s'il en était requis, pour assister à la vérification des marchandises. En sortant de chez lui, il devait se faire précéder par deux écuyers

[1] La compilation de lois maritimes, connue sous le nom de *Consulat de la mer*, a été imprimée pour la première fois en 1492, à Barcelone. Il en existe un manuscrit à la Bibliothèque royale à Paris : il est écrit en langue romane. La date de cette compilation est incertaine; quelques auteurs, qui ont écrit sur les anciennes lois maritimes, veulent enlever à Barcelone l'honneur de ce recueil. Mais M. Pardessus, dans son important ouvrage sur les lois maritimes antérieures au dix-huitième siècle, après avoir prouvé par de savantes recherches et par les raisonnements les plus plausibles, que le *Consulat de la mer* n'a pu être rédigé qu'à Barcelone ou à Marseille, ajoute ce qui suit : « Je dois reconnaître que l'opinion commune a toujours considéré cette compilation comme « originaire de la Catalogne; que les premières éditions connues ont été faites à « Barcelone; que le manuscrit de la Bibliothèque royale, plus ancien que ces « éditions, y a probablement été écrit, puisqu'il contient la traduction catalane « d'une coutume de cette ville; qu'enfin aucun renseignement historique, au- « cune opinion de quelque auteur que ce soit ne désigne Marseille ou la Pro- « vence comme lieu dans lequel le *Consulat* aurait été rédigé, tandis que tous « les auteurs qui l'ont cité dans les temps les plus voisins de celui où il a été « connu par la voie de l'imprimerie, l'ont unanimement attribué à Barcelone. « Ainsi, quoique Français, quoique porté par des sentiments de reconnaissance « à faire valoir tout ce qui est en faveur de Marseille, je dois reconnaître fran- « chement que les probabilités l'emportent en faveur de Barcelone. »

en livrée. (Capmany, *Memor. hist.*, tome XI.) Dès le treizième siècle, les Catalans eurent aussi des consuls à Constantinople, à Beyrout, à Damas, à Chypre, à Rhodes, etc. Ils entretenaient aux confins de l'Asie, sur le Tanaïs, un consul qui se présenta, en 1397, à Tamerlan, et lui offrit des présents lorsque ce prince revenait triomphant de son expédition dans la Moscovie et le Kipsac. (Comte A. de Laborde, *Itinéraire d'Espagne*, tome V.

En Europe, les Catalans avaient des consuls chez tous les peuples de la Méditerranée, à Marseille, à Gênes, à Pise, à Naples, à Venise, en Sardaigne, et surtout en Sicile; ils en avaient en outre à Séville. L'historien Capmany compte cinquante-cinq emplois consulaires dont Barcelone disposait du temps de sa splendeur, et dont il ne restait plus que six dans le seizième siècle.

Dans l'acte de privilége que le roi don Ferdinand accorda en 1251 aux Génois, à Séville, il est stipulé expressément que les Génois auront dans cette ville des consuls de leur nation avec le droit de juger sans appel les contestations qui s'élèveront entre les gens de leur nation. Si la contestation concerne un bourgeois de Séville et un Génois domicilié, les consuls la jugeront également; mais le bourgeois pourra appeler de la sentence aux alcades. Les consuls ne pourront juger aucune affaire criminelle. (De Navarrete, tome XI, *Coleccion de los viages y descubrimientos que hicieron por mar los Espagnoles.*)

L'usage d'établir des consuls en pays étranger n'est devenu général qu'au seizième siècle, et surtout depuis le règne de Louis XIV; peu à peu toutes les nations commerçantes en envoyèrent les unes chez les autres, et leur accordèrent plus ou moins de prérogatives.

Colbert fut le véritable organisateur des consulats: le Mémoire du 15 mars 1669, *sur ce que les consuls de la nation française établis dans les pays étrangers doivent observer pour en rendre compte à Sa Majesté par toutes les occasions,* fut le premier résultat des soins que le ministre éclairé de Louis XIV voua à l'amélioration de l'institution des consulats. Peu de temps après, l'ordonnance fondamentale de 1681, également émanée de lui, vint asseoir le système consulaire sur des bases capables d'assurer au commerce français une protection sûre et efficace, et forma, pendant plus d'un siècle, avec l'édit de 1778, l'ordonnance de 1781, et les instructions réglementaires qui en étaient la conséquence, la législation des établissements

consulaires français jusqu'à la réforme que le gouvernement en entreprit en 1833, et qu'on a successivement poursuivie.

Le gouvernement espagnol n'a pas encore exécuté son projet de publier un règlement dans lequel les anciennes ordonnances concernant les consuls espagnols seront fondues dans le but de former une instruction générale pour tous ces agents.

D'après leur destination ordinaire, les consuls sont des agents commerciaux nommés et constitués par un gouvernement dans des ports et places de commerce étrangers, pour y veiller aux intérêts du commerce de leur pays, travailler à son développement, et particulièrement pour défendre auprès des autorités locales les droits de leurs nationaux et accommoder leurs différends[1]. Rien cependant n'empêche un gouvernement de donner

[1] Il y a deux espèces de consuls : l'un délégué par son gouvernement pour exercer une juridiction spéciale sur ses compatriotes et sur leurs affaires de commerce, sans qu'il puisse avoir d'autre caractère que celui de magistrat et de fonctionnaire public; l'autre est un négociant qui peut joindre à sa profession particulière les attributions de consul.

Plusieurs motifs doivent faire désirer qu'un consul n'ait point d'intérêts dans le commerce. Son temps et son travail ne sont pas à lui, mais bien à son pays et à son gouvernement, auquel, semblable au voyageur Anacharsis, il doit communiquer tout ce qu'il y a de bon et d'utile à connaître touchant les lois, les usages, les mœurs, les arts, le commerce et les manufactures du pays où il réside. (Comte de Gardens, *Traité de diplomatie*, tome I.)

« D'après le but principal de leur établissement, les consuls en pays étranger sont chargés de surveiller l'exécution des traités et conventions existant entre leur gouvernement et celui auprès duquel ils résident; de protéger et d'assister les négociants et marins de leur nation; d'accommoder ou de décider leurs différends; de maintenir leurs droits et priviléges; de veiller à l'exécution des ordonnances relatives au commerce et à la navigation; enfin, d'instruire leur gouvernement des progrès, de la décadence ou des déplacements du commerce, et de leur indiquer la direction qu'il peut convenir de donner aux spéculations nationales dans les pays où ils résident.

« Les consuls doivent développer, dans les rapports qu'ils envoient à leur gouvernement, les moyens qui leur paraissent les plus propres à procurer au commerce et à la navigation de leur nation, l'amélioration, les avantages et l'extension dont ils sont susceptibles. » (Baron Charles de Martens, *Guide diplomatique*, tome I.)

« Le consul tient encore lieu d'officier de l'état civil; il reçoit les déclarations de naissance et de décès; il fait contracter mariage conformément aux lois qui régissent la matière en France; il reçoit les rapports des capitaines à leur arrivée; il les assiste en cas de bris et naufrage; il défend au besoin les intérêts des absents; il autorise les emprunts à la grosse, enregistre les chartes-parties, les procurations, ordonne, s'il y a lieu, la visite des navires. Il remplace l'officier d'administration de la marine. Il approvisionne les bâtiments de l'État, rapatrie

aux fonctions de ses agents telle latitude qu'il jugera convenable à ses intérêts, et ils doivent être considérés comme ministres publics, s'ils s'occupent exclusivement d'affaires publiques, et si le souverain qui les nomme et dont ils sont les sujets leur attribue cette qualité [1].

Ce n'est que dans le Levant et la Barbarie que les consuls ont le droit de juridiction absolue sur leurs nationaux; dans les autres pays, ils doivent se borner à la juridiction contentieuse qui leur est généralement reconnue par l'usage ou par les traités;

les marins naufragés, et exécute enfin, dans l'étendue de ses fonctions, tout ce qui se rattache à l'observation des lois du royaume. » (Cette définition, donnée par le *Dictionnaire du commerce*, de Guillaumin, est conforme aux règlements français qui concernent le service des consulats.)

« Les consuls sont des agents politiques, mais seulement en ce sens qu'ils sont reconnus par le souverain qui les reçoit comme officiers du gouvernement qui les envoie, et que leur mandat a pour principe soit des traités positifs, soit l'usage commun des nations ou le droit public général. » (Extrait des instructions générales pour les consuls de France en pays étrangers, signées par le roi, le 8 août 1814.)

Enfin, le préambule de l'ordonnance du 15 décembre 1815 s'exprime ainsi : « Les consulats étant institués pour protéger le commerce et la navigation de nos « sujets auprès des autorités étrangères, pour exercer la justice et la police sur « nosdits sujets, et pour fournir au gouvernement les documents qui doivent le « mettre à même d'assurer la prospérité du commerce extérieur, nous avons re- « connu que cette destination ne pouvait être remplie si les personnes appelées « aux fonctions de consul n'avaient acquis, par des études spéciales et appropriées « au but de l'institution, ainsi que par une expérience suffisante, des connais- « sances positives dans le droit public, dans la législation et dans les matières de « commerce. »

Cette règle, parfois méconnue depuis 1815, a cependant reçu une nouvelle et solennelle sanction dans l'ordonnance royale du 20 août 1833, sur le personnel des consulats. L'article 5 de l'ordonnance dit : « *Les consuls généraux seront* « *choisis parmi les consuls de première classe, ceux-ci parmi les consuls de* « *seconde classe, et ces derniers parmi les élèves-consuls.* » Une seule exception est établie par l'article 7 en faveur des employés de la direction commerciale du département des affaires étrangères après un nombre déterminé d'années de service.

Le savant jurisconsulte, M. Pardessus, dans son *Cours de droit commercial*, partie VII, titre VI, a consacré plusieurs chapitres au caractère politique des consuls, à leur juridiction, aux diverses fonctions administratives ou mixtes qui leur sont données, et aux droits de répression qu'ils ont, dans quelques pays, contre les individus de leur nation.

[1] Un arrêt du Conseil des prises de Paris, rendu d'après un rapport de M. Portalis, a établi qu'un consul est agent politique, et que comme tel il doit participer au droit des gens.

et s'ils prononcent sur les contestations de leurs compatriotes, ce ne peut être que par voie d'arbitrage[1].

De toutes les conventions conclues entre les puissances de l'Europe, il n'en est aucune qui détermine mieux les droits, les immunités, les priviléges et les fonctions des consuls que celle conclue entre la France et l'Espagne le 13 mars 1769.

Cette convention ou les traités antérieurs, confirmés en France et en Espagne par des arrêtés ministériels et par des ordres royaux, permettent aux consuls :

De recueillir et d'administrer les successions de leurs nationaux morts *ab intestat;*

D'exercer la police de la navigation sur les bâtiments de leur nation ;

De régler les sauvetages des bâtiments naufragés ;

De réclamer les marins déserteurs ;

D'assister aux visites des bâtiments de commerce pour lesquelles leur intervention ou celle d'un de leurs agents est indispensable ;

D'assister aux visites faites dans les domiciles de leurs nationaux en cas de soupçon de contrebande (cette assistance doit être préalablement réclamée par l'autorité locale avant de procéder à la visite) ;

D'interpréter leurs nationaux et d'accommoder leurs différends par voie d'arbitrage et *non autrement.* (La juridiction leur est positivement refusée par les traités et par la teneur même de leurs lettres d'*exequatur*) ;

De nommer des vice-consuls pour les différents ports de leur arrondissement.

La convention de 1769 accorde en outre aux consuls respectifs, lorsqu'ils sont sujets du prince qui les nomme, et qu'ils n'exercent point le commerce :

1° L'immunité personnelle, *sans qu'ils puissent être arrêtés ni traduits en prison, excepté le cas de crime atroce;*

2° L'exemption de toute charge et service personnels et du logement des gens de guerre ;

3° L'inviolabilité de leurs papiers et de ceux de leurs chan-

[1] La loi du 28 mai 1836 a réglé la poursuite et le jugement des contraventions, délits et crimes commis par les Français dans les ressorts des consulats du Levant et de Barbarie, et les moyens d'exécution de cette loi ont été développés par une instruction ministérielle du 15 juillet 1836

595

celleries, *auxquels on ne peut toucher sous quelque prétexte que ce soit, à moins que le consul ne soit négociant;*

4° Le privilége de ne pouvoir être appelés en justice, même pour y déposer, le tribunal de guerre et à son défaut la justice ordinaire devant d'ailleurs, « *dans le cas où l'on aurait besoin de « prendre quelque déclaration juridique du consul, lui envoyer « d'avance un compliment de politesse pour le prévenir de la « nécessité où l'on se trouve d'aller chez lui à cet effet*, etc. » ;

5° La faculté de placer sur la porte de leur maison un tableau *représentant un vaisseau*, portant pour inscription *consul de France* ou *consul d'Espagne*.

Un traité de commerce récemment conclu entre l'Espagne et la république de l'Équateur, mais non encore ratifié, contient des clauses spéciales concernant les attributions des consuls. Le ministre des affaires étrangères, M. Gonzalès, en présentant aux Cortès (15 février 1842), un projet de loi à l'effet d'autoriser la ratification du traité, s'exprime ainsi : « La dernière « partie du traité embrasse toute la matière consulaire qui « se rapporte à la nomination des agents, ainsi qu'à leurs droits « et devoirs respectifs. Ce sujet est important. De nos jours « les nations oublient leurs anciennes rivalités d'ambition « territoriale. Les questions d'équilibre ne se rattachent plus « à l'extension du territoire, mais bien à l'extension du com- « merce. Les intérêts matériels ont remplacé les idées de « gloire et de conquête, et il est rare maintenant qu'une négo- « ciation soit entamée sans que le négociateur se propose, pour « but prochain ou éloigné, d'ouvrir un nouveau marché ou d'é- « largir les voies déjà ouvertes au commerce de son pays. »

« L'institution consulaire devenant chaque jour plus im- « portante, des stipulations destinées à la définir d'une manière « claire et précise ont paru devoir trouver leur place dans un « traité de commerce. »

« Le gouvernement de Sa Majesté regarde ces stipulations « comme favorables à l'Espagne, parce qu'elles donnent une « grande latitude aux attributions des consuls en général, et « que par conséquent les consuls d'Espagne auront plus de « moyens à leur disposition pour défendre et protéger le grand « nombre de nos concitoyens qui vont s'établir dans les pays « d'outre-mer. »

Imprimerie de Hennuyer et Turpin, rue Lemercier, 24, Batignolles.